RECOMMANDATIONS
SUITE AU RAPPORT D'ENQUÊTE
AU SUJET DES ACTIVITÉS
D'OPTION CANADA
À L'OCCASION DU RÉFÉRENDUM
TENU AU QUÉBEC EN
OCTOBRE 1995

Présenté au
Directeur général des élections du Québec

par
M^e^ Bernard Grenier,
Commissaire-enquêteur

27 juin 2007

2008-01432/

RECOMMANDATIONS
SUITE AU RAPPORT D'ENQUÊTE
AU SUJET DES ACTIVITÉS
D'OPTION CANADA
À L'OCCASION DU RÉFÉRENDUM
TENU AU QUÉBEC EN
OCTOBRE 1995

Présenté au
Directeur général des élections du Québec

par
M^e^ Bernard Grenier,
Commissaire-enquêteur

27 juin 2007

Dépot légal - 2007
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN - 978-2-550-50291-3

Montréal, le 27 juin 2007

Me Marcel Blanchet
Directeur général des élections du Québec
Édifice René-Lévesque
3460, rue de la Pérade
Québec (Québec)
G1X 3Y5

M. le Directeur général,

Suite à la publication du Rapport d'enquête au sujet des activités d'Option Canada à l'occasion du référendum tenu au Québec en octobre 1995, je vous transmets des recommandations qui, je l'espère, pourraient améliorer le contrôle des dépenses en périodes pré-référendaire et référendaire. Mes recommandations découlent de la preuve qui m'a été soumise et des réflexions qu'elle m'a inspirées.

1. L'ABSENCE DE CONTRÔLE EN PÉRIODE PRÉ-RÉFÉRENDAIRE

Les campagnes pré-électorales ne sont pas des périodes significatives en termes de dépenses puisque les partis ignorent généralement la date des élections, l'identité de tous les candidats et le contenu de la plate-forme politique. Elles n'engagent donc pratiquement pas de dépenses de publicité avant le déclenchement des élections.

La situation peut être différente au terme d'un mandat «habituel» de quatre ans et dans le cas d'un gouvernement minoritaire. Toutefois, même dans ces cas, les partis politiques hésitent souvent à s'engager dans des dépenses onéreuses sans connaître la date exacte des élections.

En revanche, la situation est différente pour un référendum. On sait que le parti au pouvoir a la liberté de choisir la date du référendum et du déclenchement de la période référendaire, (ce que d'aucuns jugent être un avantage indu). Si les tenants des différentes options anticipent que les montants disponibles pour la période référendaire, (à l'heure actuelle l'équivalent d'un dollar par électeur), seront insuffisants, il s'avère important pour eux de faire de la publicité pré-référendaire, de commander des sondages et de mettre sur pied une organisation sur le terrain

puisque de part et d'autre, on connaît à l'avance les options qui feront l'objet de la consultation populaire.

C'est en fait en période pré-référendaire que la plupart des dépenses d'organisation, de sondage, de publicité (télévision, radio, magazines, panneaux, journaux) sont effectuées, ce qui risque d'ébranler significativement l'équilibre des forces en présence que cherche à assurer la loi référendaire québécoise.

C'est aussi en période pré-référendaire que sont signés les principaux contrats qui donneront lieu à des services dispensés avant et pendant la période référendaire. À titre d'exemple, l'enquête sur Option Canada a révélé qu'il était pratiquement impensable de concevoir une campagne de publicité pré-référendaire sans, d'un même souffle, concevoir la campagne de publicité référendaire, de manière à ce que les messages véhiculés soient cohérents et harmonisés. C'est d'ailleurs une même agence qui se voit en général confier la conception et la diffusion des campagnes pré-référendaire et référendaire afin d'atteindre ces objectifs de cohérence et d'homogénéité.

Or, l'enquête a démontré qu'en nommant l'agent officiel uniquement au moment du déclenchement du référendum et en ne lui imposant l'obligation d'approuver les dépenses réglementées qu'à partir de l'émission du décret référendaire, on se prive d'un contrôle essentiel pendant une période cruciale du débat. De plus, cette situation empêche l'agent officiel de savoir véritablement qui sont les fournisseurs et quelle est l'ampleur des dépenses déjà engagées, notamment par les groupes affiliés, ou encore de suivre ces fournisseurs et ces dépenses en période référendaire. En raison de son implication tardive dans le processus, l'agent officiel est en quelque sorte mis à l'écart des décisions importantes de nature financière prises avant le déclenchement du référendum.

Dans ce contexte, je crois qu'il y aurait un net avantage à ce que la période réglementaire soit plus longue qu'un mois et qu'elle soit divisée en deux phases : la période pré-référendaire et la période référendaire. Dès le début de la période pré-référendaire, un comité provisoire serait créé et l'agent officiel de ce comité serait nommé. Les dépenses du Comité provisoire, des groupes qui lui sont affiliés et des groupements indépendants en faveur d'une option ne seraient pas limitées, mais elles devraient néanmoins être portées à la connaissance de l'agent officiel et rendues publiques. Par la suite, durant la période proprement référendaire, c'est-à-dire après l'émission du décret, le comité provisoire se muerait en comité national. Le contrôle des dépenses serait assuré tel qu'il l'est à l'heure actuelle. La période totale devrait être de 2 ou 3 mois.

Ce système obligerait le gouvernement à déterminer plus tôt la date du référendum afin que l'on puisse distinguer clairement, suite à l'émission d'un décret, une période pré-référendaire d'un ou deux mois et une période référendaire d'un mois.

Une telle mesure présenterait l'avantage d'assurer plus de transparence aux dépenses engagées en faveur d'une option, en particulier en période pré-référendaire.

2. LE RÔLE DE L'AGENT OFFICIEL

Le rôle de l'agent officiel d'un parti politique en période électorale, et celui de l'agent officiel d'une option en période référendaire, méritent d'être distingués, en dépit du fait qu'à l'heure actuelle, le régime applicable au second est largement calqué sur celui que la loi impose au premier.

En période électorale, l'agent officiel d'un parti peut dans une large mesure contrôler les dépenses électorales. C'est également le cas des agents officiels des candidats qui peuvent exercer un contrôle semblable dans chacune des circonscriptions électorales, ce qui permet d'assurer un suivi de façon à ce qu'il n'y ait pas de dépassement du plafond monétaire. C'est d'ailleurs à partir de son expérience en période électorale que l'agente officielle du Comité du Non a présumé qu'en contrôlant les cordons de la bourse référendaire, elle s'assurerait qu'aucune dépense réglementée ne serait effectuée sans son approbation. L'histoire a démontré que cette présomption était mal fondée.

La réalité référendaire est différente. De nombreux intervenants sont susceptibles de prendre position en faveur de l'une ou l'autre des options. Les groupes affiliés à un Comité national disposent souvent de moyens financiers nettement plus substantiels que ceux du parti politique qui appuie une option et qui dirige le Comité national. C'était le cas du Conseil pour l'unité canadienne et d'Option Canada, qui ont reçu en tout onze millions de dollars du gouvernement fédéral, ce qui leur a permis non seulement d'engager des dépenses réglementées sans en avertir l'agent officiel, mais également de défrayer des dépenses effectuées en période pré-référendaire.

Dans ce contexte, je suis d'avis qu'il est nécessaire de donner à l'agent officiel de véritables pouvoirs de contrôle et de surveillance à l'égard de l'ensemble des personnes, des groupes affiliés et des autres groupes indépendants qui appuient une option. Il devrait être en mesure de forcer juridiquement ces personnes et ces groupes à lui fournir tous les renseignements nécessaires, afin qu'il puisse assurer un contrôle effectif des dépenses réglementées. Ces personnes et ces groupes devraient être tenus par la loi de rendre des comptes à l'agent officiel. Cette mesure lui permettrait d'exiger de leur part une véritable reddition de comptes.

De plus, comme l'a elle-même suggéré l'agente officielle du Comité du Non, il serait opportun que chaque groupe affilié à une option ait un agent officiel délégué qui relèverait directement de l'agent officiel d'un Comité national. Cet agent officiel délégué aurait l'obligation de suivre toutes les dépenses effectuées par un groupe affilié, de conserver les factures et l'identité des fournisseurs de biens et de services, et de faire rapport à l'agent officiel des dépenses pré-référendaires et référendaires. L'agent officiel délégué pourrait être nommé conjointement par le groupe affilié et par l'agent officiel du Comité national ou à défaut d'entente, imposé par l'agent officiel.

On pourrait même envisager une mesure analogue pour les groupes indépendants, de manière à ce que leurs dépenses soient contrôlées.

Il me paraît essentiel de doter l'agent officiel de pouvoirs réels de surveillance et de contrôle en période pré-référendaire et en période référendaire, de façon à ce qu'il puisse connaître l'identité des fournisseurs et contrôler leurs activités. Dans cette perspective, nous croyons que les fournisseurs principaux d'un Comité national, tant en période pré-référendaire qu'en période référendaire, devraient être préalablement accrédités et souscrire à un engagement de :

- n'engager aucune dépense qui n'a pas été préalablement autorisée par l'agent officiel ou par l'agent officiel délégué;

- produire des factures détaillées pour chacune des dépenses effectuées (plusieurs factures que la commission d'enquête a étudiées étaient à ce point laconiques qu'on ne pouvait savoir véritablement si la dépense engagée constituait une dépense réglementée);

- conserver pendant au moins 7 ans, à l'instar des exigences des lois fiscales, l'ensemble des livres et des documents traitant directement ou indirectement des dépenses pré-référendaires ou des dépenses référendaires qui ont été effectuées;

- permettre à l'agent officiel, à des vérificateurs externes ou au Directeur général des élections d'avoir un accès aux documents et livres comptables pour vérifier le respect de la loi.

De plus, chaque Comité national devrait à tout le moins avoir un fournisseur accrédité par le DGE dans le domaine de la publicité et des sondages, puisqu'il s'agit des deux postes budgétaires les plus importants des Comités nationaux.

On devrait également obliger tous les autres fournisseurs d'un Comité national à faire connaître le montant de leurs dépenses, durant la période pré-référendaire, et de les faire approuver par l'agent officiel durant la période référendaire.

Les fournisseurs devraient attester de la véracité des factures et des rapports qu'ils fournissent à l'agent officiel. Pour ce qui est des fournisseurs accrédités, le Directeur général des élections pourrait directement leur faire connaître les règles pertinentes. En ce qui concerne les autres fournisseurs, le DGE pourrait publier des encarts dans les journaux pour leur rappeler les exigences de la loi. On pourrait ainsi éviter l'excuse classique présentée par les fournisseurs à l'effet qu'ils ignoraient que les services ou les biens qu'ils avaient fournis étaient réglementés.

Enfin, de manière à s'assurer que les pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'agent officiel ainsi que les pouvoirs du Directeur général des élections puissent s'exercer sans contraintes, les fournisseurs accrédités et les autres fournisseurs de biens et de services devraient avoir une place d'affaires au Québec. Cela éviterait que la juridiction du DGE soit remise en question pour des motifs d'ordre territorial.

En ce qui concerne les individus appelés à travailler en périodes pré-référendaire ou référendaire en faveur d'une option soumise à la consultation populaire, leur identité devrait être portée à la connaissance de l'agent officiel et du DGE afin que des vérifications puissent être effectuées, le cas échéant, au sujet de leur rémunération ou non-rémunération en période référendaire. De plus, chacune de ces personnes devrait souscrire à un engagement de respecter la loi référendaire, de ne pas toucher de rémunération sous quelque forme que ce soit en période référendaire, ou de déclarer les montants reçus à l'agent officiel. Les travailleurs pourraient s'inscrire soit auprès du comité national lui-même, soit auprès de l'agent local de leur circonscription électorale.

3. LA FORMATION ET LE STATUT DE L'AGENT OFFICIEL

L'enquête sur Option Canada a également permis de constater que l'agent officiel, les agents locaux ainsi que les personnes qui assistent l'agent officiel d'un Comité national, ne reçoivent pas une formation suffisamment poussée au regard de l'application de la loi référendaire.

Certes, il existe un Guide de l'agent officiel qui énonce en termes non juridiques l'essentiel des obligations que la loi prescrit, mais on n'y retrouve pas de réponses aux questions pratiques auxquelles l'agent officiel devra faire face, comme par exemple :

- Comment s'assurer que les bénévoles seront de véritables bénévoles qui ne sont pas payés par un tiers pour travailler pendant la période référendaire?

- Quels sont les pouvoirs de l'agent officiel à l'égard des groupes affiliés, et comment peut-il s'assurer qu'ils n'effectueront des dépenses que si elles sont autorisées par l'agent officiel ou l'agent délégué et si elles sont portées à sa connaissance en vue d'être déclarées?

- Quel doit être le contenu des règlements généraux d'un Comité national applicables aux groupes affiliés?

- Quelle est la nature des rapports entre l'agent officiel, le Comité national et les instances du parti politique qui dirige un Comité national?

- Quelle est la portée de l'attestation que signe l'agent officiel lorsqu'il transmet son rapport au DGE et qu'il affirme que son rapport regroupe l'ensemble des dépenses du Comité dont il est l'agent?

- En période pré-référendaire, un parti politique qui sera éventuellement appelé à diriger un Comité national peut-il demander à des groupes affiliés ou à des tiers d'effectuer des dépenses pour acquérir des biens ou des services, sans que cela ne soit considéré comme une violation de la règle selon laquelle un parti politique ne peut recevoir de contributions en argent, en biens ou en services d'une personne morale?

On constate également que l'interprétation de la loi référendaire par l'agent officiel le place dans une situation difficile puisqu'il doit compter sur l'opinion des conseillers juridiques du parti, sans qu'il soit autorisé à vérifier le bien-fondé de ces opinions auprès du DGE.

Je suis d'avis que les agents officiels devraient être tenus de recevoir une formation beaucoup plus poussée. La loi devrait également leur reconnaître une indépendance et une autonomie leur permettant d'exercer sans influence leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle.

La question du caractère bénévole du travail de l'agent officiel vaut la peine qu'on s'y arrête. On a invoqué à plusieurs reprises en cours d'enquête que l'agent officiel n'avait pas nécessairement la capacité, les moyens et le temps voulus pour faire des vérifications, étant donné qu'il agissait à titre bénévole. Il n'y a pas de doute que ceux ou celles qui acceptent d'assumer de telles fonctions y voient un intérêt à long terme, par exemple dans un objectif de réseautage. Leur indépendance et leur marge de manœuvre posent toutefois de sérieux problèmes. En effet ils doivent compter sur le personnel et les ressources du parti et sur les renseignements qu'on veut bien leur fournir ou qu'ils découvrent en posant des questions ou en visitant le siège social du Comité, les lieux des événements, les circonscriptions électorales, etc.

Dans ce contexte, la loi devrait assurer l'indépendance de l'agent officiel de manière explicite et confirmer ses pouvoirs de contrôle et de surveillance. On pourrait même envisager que, vu la nature des activités exercées, il doive nécessairement être membre de l'un ou l'autre des ordres professionnels suivants : CA, CGA ou CMA.

Pour assurer cette indépendance, on pourrait également prévoir qu'une allocation soit versée à l'agent officiel par le DGE pour le travail effectué en périodes pré-référendaire et référendaire.

La philosophie sous-jacente au régime mis en place en 1979 consiste à respecter l'autonomie des partis politiques ou des Comités nationaux, tout en assurant le respect de la loi. L'agent officiel devrait être en quelque sorte le représentant du parti auprès du DGE. À ce titre, il ne devrait pas se retrouver dans la situation intenable de recevoir des avis des conseillers juridiques du parti politique, sans pouvoir les contre-vérifier auprès du DGE. Il risque de devenir l'empêcheur de tourner en rond qui s'oppose aux stratégies de son propre parti. Il ne faut pas non plus placer l'agent officiel dans une situation où il est presque réduit à faire preuve d'aveuglement volontaire à l'égard de zones grises ou de dépenses qui sont effectuées par les groupes affiliés ou par des tiers sur lesquels il n'exerce pas un véritable contrôle.

Par ailleurs, on pourrait se retrouver dans une situation à tout le moins incongrue où l'agent officiel qui n'aurait reçu aucune formation du DGE pour exercer ses fonctions, se verrait confier la formation des agents locaux. À mon avis, c'est le DGE qui devrait être responsable de la formation des agents locaux et des éventuels

agents délégués, de manière à ce que les messages transmis soient les mêmes et que les interprétations de la loi soient identiques.

4. LA PROBLÉMATIQUE DES AVIS JURIDIQUES ET DE L'INTERPRÉTATION DE LA LOI

L'agent officiel est souvent tributaire des avis qui lui sont fournis par les instances du parti politique auquel il appartient, au sujet de l'interprétation et de l'application de la loi référendaire.

C'est sur la base de ces avis juridiques que l'agent officiel est appelé à rendre des décisions. Or, celles-ci ne sont généralement ni écrites ni accessibles. Il en va de même des instructions qui sont données par l'agent officiel aux groupes affiliés, lors de rencontres plus ou moins informelles.

Cette situation me semble poser de graves difficultés puisque les décisions qui sont prises par l'agent officiel sur la base des avis juridiques internes, ont des répercussions parfois très lourdes. Elles ne pourront pas être corrigées puisque les dépenses auront déjà été engagées. Il se peut même que le débat référendaire et l'équilibre des forces en présence soient irrémédiablement compromis.

Dans les circonstances, il y aurait lieu de s'inspirer de ce que font les ministères du Revenu du Québec et du Canada, qui ont mis sur pied un système de décisions anticipées. Celles-ci permettent aux entreprises et aux particuliers de ne pas être pénalisés *a posteriori* à cause d'une interprétation des lois fiscales qui pourrait être éventuellement refusée par les ministères concernés. Ceci risque de mener à l'annulation de transactions ou entraîner des conséquences financières importantes. Le DGE devrait mettre sur pied un service de décisions anticipées. Un agent officiel ou un Comité national devrait être en mesure de soumettre aux services juridiques du DGE certains problèmes ou demander une interprétation de la loi référendaire, afin d'obtenir une décision ou une interprétation qui leur permettrait d'adopter des orientations sans risque de se les voir reprocher.

Les décisions prises par l'agent officiel ou par le Comité national au regard du financement devraient également être rendues publiques après la période référendaire, de même que la documentation sous-jacente et les décisions anticipées du DGE.

5. LES GROUPES AFFILIÉS

J'ai mentionné précédemment que les groupes affiliés devraient avoir un agent officiel délégué qui se rapporterait à l'agent officiel d'un Comité provisoire d'abord, puis d'un Comité national par la suite, afin de s'assurer que leurs dépenses pré-référendaires soient comptabilisées et que leurs dépenses référendaires soient contrôlées. Les fournisseurs qu'ils utilisent devraient également être connus à l'avance et faire l'objet d'une forme d'accréditation ou de reconnaissance, avec

l'obligation de rendre des comptes, de conserver leurs factures et de les rédiger en termes explicites.

Les règlements généraux adoptés par les Comités relativement aux groupes affiliés devraient être obligatoires et leur contenu prescrit par voie réglementaire. Ils ne devraient pas être à la discrétion de chaque Comité ni demeurer confidentiels.

On devrait aussi être en mesure de savoir qui sont les véritables gestionnaires des groupes affiliés et connaître les sources de leur financement. Un des problèmes soulevés par l'enquête sur Option Canada tenait au fait que certains groupes affiliés étaient financés par des tiers, ou que leur véritable gestion était assurée par des personnes externes sur lesquelles il était pratiquement impossible d'avoir un contrôle ou d'effectuer une surveillance.

Ainsi, le CUC a été financé par le gouvernement fédéral, plus particulièrement par le Ministère du Patrimoine canadien. Les citoyens ont le droit de connaître ces informations, même si l'assujettissement du gouvernement fédéral à la loi référendaire québécoise peut poser des difficultés. D'un point de vue constitutionnel, cette obligation de divulgation des sources de revenus des groupes affiliés ne devrait pas poser de difficulté particulière puisque les organismes financés relèvent de la compétence provinciale.

Le Conseil québécois des gens d'affaires du Canada (CQGAC) était financé à part entière par le CUC et donc, par Patrimoine Canada. Il était presque impossible à l'époque de connaître ce fait. De plus, l'enquête a révélé que la véritable gestion du CQGAC était effectuée par le biais d'une entreprise privée contrôlée par le directeur général de cet organisme. En raison de ces structures à multiples paliers, il a été impossible de prendre connaissance des chiffres et des documents de l'entreprise qui gérait le CQGAC. Celle-ci a possiblement payé des employés en période référendaire pour organiser une manifestation au Palais des congrès de Montréal, et a vraisemblablement engagé d'autres dépenses réglementées.

Il serait aussi important que les livres et les factures de toutes les entreprises liées à un groupe affilié soient conservés pendant une période minimale de 7 ans, comme en matière fiscale, et qu'ils soient accessibles au DGE ainsi qu'à l'agent officiel d'un Comité, pour fins de vérification.

6. LES AUTRES PROBLÈMES PONCTUELS RELEVÉS EN COURS D'ENQUÊTE

a) Les primes de séparation et autres rémunérations à des « bénévoles »

L'enquête a également révélé que certains mécanismes avaient été mis sur pied pour contourner les exigences de la loi. Ainsi, on a octroyé des primes de séparation à des organisateurs qui avaient travaillé pour le CUC pendant l'année 1995, afin de leur permettre d'être disponibles pour poursuivre leur travail en période référendaire. À mon avis, pour éviter toute ambiguïté, la loi devrait prévoir spécifiquement que

constitue une dépense réglementée le fait d'octroyer à une personne une prime de séparation, le paiement d'une « balance de contrat » ou tout autre montant ayant pour objet de l'inciter, directement ou indirectement, à se rendre disponible afin de travailler en période référendaire. Par exemple, un certain nombre de critères permettant d'établir que des paiements ont pour objet véritable de s'assurer de la disponibilité de.« bénévoles », devraient être mentionnés dans la loi. Il devrait même y avoir une présomption à l'effet qu'un paiement accordé par un Comité national, par un groupe affilié ou par un groupe indépendant associé à une option soumise à la consultation, voire même par un tiers, constitue une dépense réglementée si ce paiement ne peut raisonnablement être relié à du travail effectué avant ou après la période référendaire. Il conviendrait de définir dans la loi ce qu'est un bénévole. Comme il est difficile de concevoir une définition qui prévoit toutes les situations, je propose de procéder par la négative. Ainsi la loi pourrait édicter que ne constitue pas un bénévole toute personne :

a) qui travaille à temps partiel ou à plein temps, au bénéfice d'un comité national, tout en continuant d'être rémunérée par son employeur;

b) qui prend un congé sans solde pour travailler à un comité national, et qui reçoit le remboursement de cette période lorsqu'elle retourne à son emploi;

c) qui, à la demande d'un comité, publie un ou des textes dans les média en faveur d'une option tout en étant rémunérée.

J'ai proposé qu'on confectionne une liste des personnes qui travailleraient à l'organisation référendaire. Celle-ci devrait être fournie au DGE par chaque Comité de façon à ce qu'il soit facile de vérifier au besoin le caractère véritablement bénévole du travail effectué.

De même, je suis d'avis que l'agent officiel ou l'agent local devrait faire signer aux personnes bénévoles un formulaire attestant de leur identité et du fait qu'elles ne sont pas payées directement ou indirectement pour effectuer du travail au profit d'une option pendant la période référendaire.

b) Les panneaux d'affichage et le « black-out »

La question des panneaux d'affichage a également été soulevée dans le cadre de l'enquête, de même que celle de la computation des dépenses reliées à la période de black-out. La loi devrait préciser que les coûts reliés au recouvrement des panneaux d'affichage pour respecter la période de black-out, ne sont pas considérés comme étant des dépenses réglementées. À l'inverse, les coûts de réaffichage ou d'enlèvement des produits recouvrant les panneaux devraient constituer des dépenses réglementées.

La monopolisation des panneaux d'affichage par une option soulève également un problème d'équité. Les objectifs poursuivis par la loi référendaire québécoise risquent d'être compromis si l'un ou l'autre des Comités, ou encore un tiers, s'accapare l'ensemble des panneaux d'affichage disponibles pendant la période

référendaire. Une solution législative nous apparaît nécessaire pour éviter une telle monopolisation.

c) L'amortissement des biens achetés

Les règles relatives à l'amortissement des biens et des équipements utilisés par un Comité national en période référendaire, devraient également être prévues dans la loi ou dans un règlement. Des montants considérables ont été identifiés lors de l'enquête au sujet d'équipements de la firme Monitus utilisés pour développer un système de monitoring de l'opinion publique en période référendaire. On a vu également que de l'équipement informatique avait été acheté par le PLQ pour le référendum et que les factures d'achat avaient été transformées en factures de location et payées par un groupe affilié. Pour éviter ce type de problème et assurer l'équité entre les Comités, il faudrait prévoir de façon précise les règles d'amortissement des équipements, en précisant notamment la méthode à utiliser pour tenir compte du fait que certains d'entre eux sont acquis principalement pour la période référendaire, alors que d'autres seront utilisés à d'autres fins dans l'avenir.

d) Les sondages

La computation des dépenses réglementées relatives à des sondages pose aussi certaines difficultés. Lorsqu'un sondage est commandé par un groupe affilié et utilisé par l'ensemble des membres du Comité, ou lorsque des « *focus groups* » sont payés par un groupe affilié ou par un tiers et que les résultats de l'enquête sont portés à la connaissance du Comité ou de son agence de publicité, il devrait s'agir de dépenses réglementées à 100 %, imputables au Comité national concerné.

La question des *focus groups* a également été soulevée en cours d'enquête et ce, à plusieurs reprises. Les coûts d'un *focus group* mis sur pied pour évaluer une publicité qui a finalement été rejetée, c'est-à-dire qui n'a pas été diffusée en période référendaire, doivent-ils être considérés comme une dépense réglementée? Dans la mesure où une telle dépense permet indirectement d'améliorer le produit publicitaire qui sera finalement diffusé en période référendaire, nous croyons qu'il s'agit bel et bien d'une dépense réglementée. Afin d'éviter toute controverse à ce sujet, la loi, un règlement ou une décision anticipée du DGE devrait préciser les règles applicables en l'espèce.

Par ailleurs, il y aura toujours des zones grises concernant la publicité qui est rejetée suite à des *focus groups* ou à des sondages. La publicité elle-même, quoiqu'elle ne constitue pas à proprement parler une dépense visant à favoriser ou à défavoriser une option puisqu'elle n'est pas diffusée, contribue indirectement à améliorer le produit publicitaire qui sera lui-même diffusé. On pourrait donc considérer que les coûts de la publicité rejetée suite à un sondage ou à un *focus group* devraient aussi constituer des dépenses réglementées. Cette question devrait également faire l'objet de règles prescrites par la loi, un règlement ou une décision anticipée du DGE.

L'enquête a permis à ce sujet de constater que l'agent officiel n'était pas toujours informé des décisions prises par l'agence de publicité relativement à des produits publicitaires rejetés suite à des sondages ou à des *focus groups*. Certaines publicités rejetées ont été payées par des tiers, notamment par le gouvernement du Canada et par Option Canada. Il serait essentiel que l'agent officiel d'un Comité national soit informé par l'agence de publicité de l'ensemble des coûts directs et indirects, incluant les coûts de conception de la publicité rejetée, afin qu'il prenne lui-même une décision éclairée à ce sujet. Il ne devrait pas revenir à l'agence de publicité de prendre une telle décision. En cas de doute, l'agent officiel pourrait recourir au système de décision anticipée dont j'ai discuté plus haut.

7. L'EXCLUSION DES SERVICES FOURNIS PAR UN MEMBRE DU PERSONNEL D'UN CABINET MINISTÉRIEL

Aux termes de l'article 431 de la *Version spéciale de la loi électorale pour la tenue d'un référendum* (« *VSLETR* »), les règles relatives au contrôle des dépenses réglementées ne s'appliquent pas à un membre du personnel d'un cabinet ou d'un député au sens de la section III.1 du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1. Il découle de cette exclusion du personnel des cabinets ministériels et des cabinets de députés, que plusieurs centaines de personnes peuvent travailler à temps plein pendant toute la période pré-référendaire et pendant la période référendaire, tout en étant payées par le gouvernement ou par l'Assemblée nationale, et ce, sans que leurs salaires et leurs dépenses ne constituent des dépenses réglementées durant la période référendaire.

Plusieurs témoins entendus lors de l'enquête sur Option Canada, ont dénoncé cette situation qu'ils ont qualifiée tour à tour « *d'avantage indu* », de « *règle injuste* », de « *déséquilibre des forces en présence* », etc. Ils ont fait valoir que l'option soumise à la consultation populaire par le gouvernement jouit ainsi d'un net avantage par rapport à ses opposants. Qui plus est, lorsqu'un référendum survient peu de temps après une campagne électorale, les coffres des partis d'opposition qui sont généralement susceptibles de s'opposer à l'option soumise à la consultation populaire, sont généralement vides. En revanche, le parti ministériel peut profiter de la machine de l'État pour faire la promotion de l'option à laquelle il souscrit et sur laquelle il a choisi de lancer une consultation populaire.

C'est dans une large mesure en raison de cette situation de déséquilibre financier, que plusieurs témoins ont cherché à justifier le recours à l'appui du gouvernement fédéral, en particulier par l'entremise du CUC et d'Option Canada. Ces deux organismes étaient en mesure d'embaucher des organisateurs électoraux du Parti libéral du Québec afin de mettre sur pied la structure organisationnelle du référendum. La mise sur pied d'une telle structure exige beaucoup de personnel et beaucoup d'argent, ce dont les partis d'opposition ne disposaient pas après une défaite électorale.

Dans ce contexte, une réflexion devrait être entreprise pour revoir la pertinence de maintenir l'article 431 *VSLETR*, selon son libellé actuel.

Certes, on ne pourra jamais empêcher les membres des cabinets ministériels de faire de la politique. Mais pendant la période proprement référendaire, c'est-à-dire après l'émission du décret, alors que les cabinets ministériels et les cabinets de députés se vident pour permettre à leur personnel d'aller travailler sur le terrain en faveur de l'option à laquelle souscrit le gouvernement, l'exclusion de leur rémunération et de leurs dépenses semble difficilement justifiable.

Une autre solution consisterait à accorder au comité national qui s'oppose à l'option qu'appuie le gouvernement, une subvention étatique équivalente à la valeur du salaire versé pendant un mois au personnel des cabinets ministériels, ainsi qu'une exclusion de ces mêmes dépenses de l'application de la section I du chapitre VI de la *VSLETR*.

8. L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE

Dans mon rapport, j'ai conclu que je ne possédais pas la compétence constitutionnelle nécessaire pour faire enquête sur la gestion, l'administration et le processus de décision du gouvernement du Canada pendant la période référendaire. Il n'en demeure pas moins qu'une somme de 11 millions de dollars a été accordée par le gouvernement fédéral à Option Canada et au CUC pour les périodes pré-référendaire et référendaire.

Cette situation pose un problème de transparence, d'équité et de démocratie dans un contexte où la Cour suprême du Canada a, dans l'arrêt *Libman*, reconnu que le régime juridique mis en place par la loi référendaire québécoise était justifié puisqu'il était impossible d'assurer un débat démocratique si les forces en présence ne pouvaient lutter financièrement à armes égales.

Pour obvier à ces difficultés, plusieurs avenues pourraient être envisagées. Certes, la question du respect des règles de financement de la loi québécoise par le gouvernement fédéral pourrait faire l'objet de pourparlers. Les autorités provinciales compétentes pourraient discuter avec leur vis-à-vis fédéral pour conclure des ententes par lesquelles le gouvernement fédéral s'engagerait à respecter les lois électorales et référendaires provinciales.

À plus court terme, on pourrait envisager d'interdire aux agences de publicité du Québec, aux média électroniques et aux entreprises québécoises de publication de journaux et de magazines, de diffuser une campagne publicitaire en période référendaire émanant d'un gouvernement ou d'une entreprise et qui n'a pas été approuvée par l'agent officiel d'un Comité national, si cette campagne est susceptible de favoriser ou de défavoriser une option soumise à la consultation populaire.

Conclusion

Les idées émises dans ce texte constituent des suggestions, ou mieux des pistes de solution, visant à améliorer le contrôle des dépenses en périodes pré-référendaire et référendaire. Si vous estimez qu'elles valent la peine d'être examinées, il ne fait aucun doute qu'elles constituent le point de départ de discussions visant à améliorer le système, et non pas le point d'arrivée.

Je vous remercie de la confiance dont vous avez fait preuve à mon endroit en me confiant le mandat de faire enquête sur Option Canada.

Recevez, M. le Directeur général, l'expression de mes sentiments distingués.

Bernard Grenier

Bernard Grenier